

“开放型机制”与国家对规范制定的影响力

——基于网络安全领域的研究^{*}

王 蕾

[内容摘要] 国家通过创立新机制推动规范生成是一个常见的现象,但创立新机制的国家是否总是该机制的最大受益者值得商榷。俄罗斯推动成立的联合国信息安全开放式工作组(OEWG)承担了网络安全国际规范制定的职能。但在运行该机制的过程中,俄罗斯的影响力却不及美国及其盟友。国家在不同条件下利用不限定参与者范围这一“开放型机制”,可获取不同类型的影响力。俄罗斯创立该工作组的主要收益在于获取更多国家对其作为包容开放的规范制定进程“引领者”的认可,从而提升声誉形象。为了保证上述收益,在参与机制的过程中,俄罗斯的首要关注点是如何使该机制按期完成任务,而非使自己对相关规范的主张获得更多国家的支持。美国及其盟友则利用这一机会,积极动员参与该机制的国家和非国家行为体,从而提升了其规范主张在实践中得到的支持。双方因而获得不同类型的收益,但对于国家提升对规范制定进程的影响力具有的价值意义并不相同。研究显示了将创立新机制与动员对规范主张的支持结合起来的难度与重要性。

[关键词] 国际规范 国际机制 网络安全 开放式工作组

[作者简介] 王蕾,复旦大学发展研究院博士后

2018年11月,在俄罗斯的提议与推动之下,联合国大会第一委员会以109

* 本文系国家社会科学基金重大项目“总体国家安全观视野下的网络治理体系研究”(项目编号:17ZDA106)的阶段性成果。

票赞成、45票反对、16票弃权的结果通过了第73/27号决议，决定于次年召集联合国信息安全开放式工作组(OEWG)，讨论信息通信技术的使用给国际安全带来的威胁，以及应对这一威胁的措施。^① OEWG 的成立改变了此前十数年内在联合国框架下仅设政府专家组(UN GGE)从事网络安全国际规范制定的局面。^② 在俄罗斯最初提议成立 OEWG 时，美国及其盟友皆持明确的反对立场。然而在该机制正式运行的过程中，这些国家特别是一些欧洲国家表现颇为积极，其规范主张获得了越来越多的支持。作为这一机制的创制者，俄罗斯在规范倡导方面的活跃度相对较低，其规范主张也几乎未反映在该机制于2021年3月达成的成果报告中。由此引发的一个核心问题是，俄罗斯是否通过机制创制提升了其在网络空间国际规范制定进程中的影响力？如果俄罗斯未能有效提升影响力，原因何在？

现有研究讨论了国际机制对于规范生成的重要意义。国际机制可以为规范倡导者说服其他行为体提供平台，其制度安排对于生成规范国际合法性的获得及其制度化意义重大。^③ 在现有机制无法满足规范生成的需求时，规范倡导者可能会选择创立新机制，为规范的生成更好地提供制度上的保障。^④

但从理论视角看，俄罗斯创立 OEWG 的主要收益点并不在于对规范制定结果的影响力。OEWG 应被界定为开放型规范制定机制，即向所有国家开放、不限定参与者范围的规范制定机制。国家利用这类机制可获取不同类型的影响力，

① “Resolution Adopted by the General Assembly on December 5, 2018, 73/27, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations General Assembly, December 11, 2018, <https://digitallibrary.un.org/record/1655670>。

② 现有研究简要地描述了这两个机制的对峙态势，参见王铮：《联合国“双轨制”下全球网络空间规则制定新态势》，《中国信息安全》2020年第1期，第40~43页；戴丽娜、郑乐锋：《联合国网络安全规则进程的新进展及其变革与前景》，《国外社会科学前沿》2020年第4期，第33~43页。

③ 潘亚玲：《国际规范生成：理论反思与模型建构》，《欧洲研究》2019年第5期，第45~67页；Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 887~917; Justin Gest et al., “Tracking the Process of International Norm Emergence: A Comparative Analysis of Six Agendas and Emerging Migrants’ Rights,” *Global Governance*, Vol. 19, 2013, pp. 153~185。

④ Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 25~26; Katharina P. Coleman, “Locating Norm Diplomacy: Venue Change in International Norm Negotiations,” *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 1, 2011, pp. 163~186.

但需满足的条件或付出的成本各有不同。本文对此提供了一个新的分析框架。对 OEWG 的实证研究进一步证实,在规范主张得到的支持较为有限的情况下,应充分利用开放型机制提供的机会对国家及非国家行为体进行动员、提升规范主张在实践中得到的支持。其对国家提升影响力的意义将超出仅仅创立新机制、而在动员方面缺乏表现所能够带来的收益。

一、开放型规范制定机制与影响力的获取:一个分析框架

不同于成员国范围十分有限的 UN GGE,^① OEWG 向所有国家开放,并不限定参与国的范围。这是两个机制在制度安排上最大的差异。这类允许所有国家参与的开放型机制不仅存在于网络安全领域,还存在于联合国框架下其他议题中。旨在达成《武器贸易条约》《禁止核武器条约》的国家曾推动成立开放式工作组。近期的案例则包括英美两国推动设立的旨在讨论负责任太空行为规范的开放式工作组。^② 也就是说,这种开放型机制在国际规范制定进程中是一个常见的选项。

满足不同条件的国家可以借助开放型机制获得不同类型的影响。现有文献主要聚焦于其中一种类型的影响力,即国家对于规范制定结果的直接影响。类型学分析因而有助于在现有研究基础上拓展认知。不仅如此,不同类型的影响力给国家带来的收益有高下之别,对此进行分析将有助于理解国家间围绕影响力展开的博弈及其结果。

第一,在规范主张已获得广泛支持的情况下,国家可以通过创立或参与开放型机制,实现既符合己方诉求、同时在合法性上又能得到普遍认可的规范目标。这类影响力体现为国家直接左右规范制定结果。不少文献都从规范倡导者在推

① 对于历届 UN GGE 参与国的统计见:“Membership of the UN Group of Government Experts (UN GGE) 2004 ~ 2017,” Cyber Policy Institute, February 2017, <https://ict4peace.org/wp-content/uploads/2017/02/CPI-UN-GGE-Members-2004-2017.pdf>。

② 为表示区别,下文在提及网络安全领域的开放式工作组时称 OEWG,对于其他议题领域的同类型机制则称“开放式工作组”。

动规范生成过程中的机制平台选择,讨论了它们如何通过机制选择,更好地为影响规范生成结果的目标服务。此类研究认为,不同的机制因其在成员国范围、机制使命、决策流程、机制本身的合法性等方面差异会对规范生成的结果产生不同的影响。^①因此在推动规范生成的过程中,规范倡导者需要根据自身对规范生成结果的预期,理性地衡量并评估特定制度安排及权力结构之下规范生成的机会、以及所需付出的成本,从而做出最适合实现自身规范生成目标的机制选择。^②

一方面,与限定成员范围的机制相较,开放型机制由于在程序上保证了所有国家的参与,由此生成的规范显然更易在合法性上获得国际社会的普遍认可。^③另一方面,开放型机制为持不同乃至对立主张国家之间的竞争与博弈保留了充足的空间。对参与者而言,如果竞争对手影响机制议程设置甚或谈判结果的能力明显超过自己,该类型机制将并非一个理想的用于制定规范的平台。^④这类处境下的国家尽管可以尝试说服其他国家,为其规范主张争取更多支持,但影响规范制定结果的机会仍然小于竞争对手。同时开放型机制的制度安排,又使之无法将竞争对手排除在规范生成程序之外。

因此,在规范主张已获得的认可与支持明显超出竞争对手的情况下,国家最有可能通过创立或参与开放型机制,使达成的规范成果符合自身偏好,从而提升在规范制定进程中的影响力。

第二,国家可以通过创立开放型机制,将自己塑造为包容开放的规范制定进程的“引领者”。这类影响力表现为以“引领者”的身份得到其他国家的认可,并由此带来国家声誉的提升。因为在规范生成的过程中,机制的意义不仅在于达

① Katharina P. Coleman, “Locating Norm Diplomacy: Venue Change in International Norm Negotiations,” *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 1, 2011, pp. 163 ~ 186.

② Ole Elgström, “Norm Negotiations: The Construction of New Norms Regarding Gender and Development in EU Foreign Aid Policy,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 3, 2000, pp. 457 ~ 476; Nicole Deitelhoff, “The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case,” *International Organization*, Vol. 63, No. 1, 2009, pp. 33 ~ 65; Elvira Rosert, “Norm Emergence as Agenda Diffusion: Failure and Success in the Regulation of Cluster Munitions,” *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 4, 2019, pp. 1103 ~ 1131.

③ Katharina P. Coleman, “Locating Norm Diplomacy: Venue Change in International Norm Negotiations,” *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 1, 2011, pp. 163 ~ 186.

④ Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 25 ~ 26.

成一定的规范成果。一项机制能否以合理的方式与程序促使各方在面临巨大分歧时展开平等、充分的对话,这同样重要。在理想状态下,各方有可能通过充分的对话沟通解决分歧,认同最具说服力的观点主张,从而真正达成共识。^①但理想往往在现实政治中大打折扣。包容开放的机制则通过制度流程设计,尽可能地引导并保障所有利益相关方观点的充分表达。当各方在短时间内难以协调立场分歧时,规范制定机制在程序上的合理性、是否有助于展开充分沟通的重要性便凸显出来,甚至不亚于规范谈判是否能取得实质性成果。在一般的认知中,大国往往倾向于借助其在物质性权力上的优势干预规范的制定。^②而通过创立包容开放的规范制定机制,大国或有可能打破强国必然利己的刻板印象,从而获得更多中小国家对其主导者角色的认可与支持。

然而这类影响力较为脆弱。其一,一国通过塑造“引领者”形象来赢得其他国家认可的做法,实际上是将自己的信誉形象与特定的机制绑定在一起。那么该机制后续能否顺利运行,是否能体现其在促进沟通、弥合分歧方面的有效性,都将关系到该国是否能够持续地从“引领者”的形象中获取政治资本。但矛盾的是,相比成员范围有限、参与者利益诉求或理念主张相似的机制,开放型机制由于不限定参与者范围,反而更容易因分歧陷入博弈的僵局,进而使其作为规范制定平台的有效性受到质疑。其二,当一国通过创立开放型机制塑造自身形象时,包括其规范主张竞争对手在内的其他国家同样可以通过积极参与该机制,支持包容开放的规范制定进程。若该机制在运行过程中面临困境,或被认为仍然存在不足之处,则其他国家可以通过再次创立新机制,将自己打造为包容开放的规范制定进程的“引领者”。也就是说,国家事实上很难排他地通过这种形象塑造工程获取相应的政治资本和影响力。

① Thomas Risse, “‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics,” *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 1~39; Harald Müller, “Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations,” *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 3, 2004, pp. 395~435.

② 潘忠岐:《广义国际规则的形成、创制与变革》,《国际关系研究》2016年第5期,第3~23页;Renee de Nevers, “Imposing International Norms: Great Powers and Norm Enforcement,” *International Studies Review*, Vol. 9, No. 1, 2007, pp. 53~80.

第三,国家在参与开放型机制的过程中,也可以通过动员提升规范主张在实践中的影响力。这类影响力可以表现为部分国家或非国家行为体在实践中自愿遵守某种尚未写入规范文本的标准,也可以表现为在正式的规范制定机制之外,启动某种非正式的、自愿性的规范倡议,这类倡议可以吸引更多的国家或非国家行为体在做出自愿承诺的基础上加入其中。^①与第一类影响力不同,即使一项规范主张在实践中得到广泛支持,短期内也未必能够直接左右通过国际机制达成的规范文本内容。不过从长期来看,国家仍有增加影响规范制定结果的机会。同时规范竞争的形式往往不仅可以表现为言辞论辩,还可表现为行为竞争,^②因而对于国家参与规范竞争同样具有重要意义。

开放型机制则可以为国家以此为目标进行的动员提供有利的平台。此类机制尽可能多地聚集同规范进程利益相关行为体的做法,为扩大动员面并进行沟通对话提供了便利的渠道。开放型机制的运作能够吸引的舆论关注,也可以提升各方参与规范制定的动力。国家选择这一策略或不仅将其视作同竞争对手进行谈判的必备程序,而且将其视为发掘潜在的志同道合者,进而凝聚政治承诺并付诸实践的机会。

但国家在有意愿且有能力进行动员的条件下才可能获得此类影响力。就意愿而言,国家有可能并不总是会受到此类动员潜在收益的驱动。如上所述,创立开放型机制的国家若要持续地从“引领者”的角色形象中获取政治资本,就需要确保该机制的有效运行,避免使之陷入僵局。但若将机制当作动员的平台,便需聚拢志同道合的行为体,加强它们之间的联结与互动。但这样做也可能加深观点分歧的各方之间的冲突。因此,创立开放型机制以便从“引领者”形象的塑造中获取政治资本和影响力的国家,反而可能主动限制自身利用该机制进行动员的行为。而从能力来看,已在其他议题领域累积了丰富动员经验,或是与包括非

^① Giovanni Mantilla, “Emerging International Human Rights Norms for Transnational Corporations,” *Global Governance*, Vol. 15, No. 2, 2009, pp. 279 ~ 298; Daniel Berliner and Aseem Prakash, “From Norms to Programs: The United Nations Global Compact and Global Governance,” *Regulation & Governance*, Vol. 6, No. 2, 2012, pp. 149 ~ 166.

^② Anette Stimmer and Lea Wisken, “The Dynamics of Dissent: When Actions Are Louder Than Words,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 3, 2019, pp. 515 ~ 533.

国家行为体在内的动员对象已建立良好互动关系的国家,显然都拥有在相对较短的时间内充分利用该机制带来的机会,并构建一个志同道合者联盟的能力。

表 1 国家通过开放型规范制定机制可获取的影响力

影响力类型	获取影响力的方式	条件/成本
左右规范制定结果	主导规范谈判	规范主张已获得广泛支持
作为“引领者”获得认可	创立开放型规范制定机制	维持开放型机制的顺利运行
规范主张指导现实实践	动员志同道合者	具有动员的意愿和能力

图表来源:笔者自制。

综上,国家有可能通过创立或参与开放型规范制定机制获得的影响力总体而言有三种类型,每一类都需满足一定的条件或付出一定的成本。有鉴于此,国家在参与规范制定的过程中,往往会根据自身条件情况,对通过开放型机制可能产生的影响力进行判断,并据此做出选择(见表 1)。

例如在规范主张得到的支持十分有限的情况下,一国有可能放弃直接左右规范制定结果的期望,但同时仍会选择通过创立开放型机制,塑造形象并获取政治资本;或是利用该平台进行动员,使己方所提出的规范主张更充分地指导实践。

此外,对于国家提升在规范制定进程中的影响力这一总体目标而言,获取不同类型影响力的价值意义并不完全等同。大体上来说,直接左右规范制定结果能够带来收益最高的影响力。即使是自愿性的规范标准一旦形诸正式文本,也将因其享有国际合法性而给各国带来无形的压力,使之对因违反规范而损害自身声誉形象和社会关系等不利影响有所忌惮。^①

其次则是通过动员,在实践中赢得大多数行为体对于规范主张的支持。由此形成的基于自愿政治承诺的规范倡议,难以对未加入该倡议的国家进行有效

^① Christine Home, “Explaining Norm Enforcement,” *Rationality and Society*, Vol. 19, No. 2, 2007, pp. 139 ~ 170.

施压。但此类规范倡议往往能够不断吸引更多国家和非国家行为体加入,由此得以在事实上扩大自身在规范竞争中的影响力。从中长期看,相关行为与趋势也可以有效提升倡议国主导规范制定结果的机会。

最后,对于提升国家在规范制定进程中的影响力而言收益最低的做法是塑造“引领者”形象以争取认可与支持。国家扮演“引领者”角色赢得的认可并不能直接反映在规范制定结果上。其他国家所认可的实质是一国作为“引领者”对于促进规范制定进程的包容开放所做出的贡献。但这并不意味着其他国家必然支持该国提出的规范主张。声誉形象提升的益处实际上超出了规范制定进程,更多是从总体上为提升一国的国际地位助力。^① 而具体到规范制定进程中,这样做可以避免自身被竞争对手边缘化。然而这种地位上的收益并不等同于影响规范制定结果的能力。有鉴于此,一国通过一定的路径获取特定类型的影响力,并不总是意味着其相对于竞争对手的影响力将发生此消彼长的变化。双方通过创立或参与开放型机制获取的影响力在收益上的高下对比才是理解问题的关键,收益较高的一方将在影响力的博弈中获胜。

二、俄罗斯创立 OEWG 的背景与收益预期

俄罗斯牵头创立 OEWG 的做法及其进程提供了一个国家在规范主张仅能获得有限支持的情况下,通过创立开放型机制、塑造包容开放的规范制定进程“引领者”形象,从而获取政治资本与影响力的典型案例。从俄罗斯做出该选择的条件及其当时所能赢得的影响力收益等方面出发的分析,有力地支持了本文的分析框架。

^① Benjamin O. Fordham and Victor Asal, “Billiard Balls or Snowflakes? Major Power Prestige and the International Diffusion of Institutions and Practices,” *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 1, 2007, pp. 31 ~ 52; Steve Wood, “Prestige in World Politics: History, Theory, Expression,” *International Politics*, Vol. 50, No. 3, 2013, pp. 387 ~ 411.

联合国早在 1999 年初便已确认,信息通信技术的使用会给国际安全带来威胁。^① 制定国际规范以指导或约束相关行为体,特别是国家行为体的网络空间行为,被普遍认为是应对威胁的必要路径。但对于应制定怎样的规范来应对威胁,各国却存在不同看法。

俄罗斯的主张包括两个层面。第一,俄罗斯于 2011 年发布的《国际信息安全公约》提议反映了其规范主张。在这份提议中,俄罗斯强调网络空间的威胁主要包括利用信息技术进行的敌对活动、有意破坏一国的政府机构的运行,和以破坏社会稳定为目的针对一国民众展开的心理战与信息战等。并由此提出了抑制信息战、限制信息武器扩散等规范。^② 这一规范主张强调信息安全问题,认为一国政治安全与社会稳定在信息空间面临威胁;关注网络主权的维护,认为应通过制定具有法律约束力的国际公约的方式应对威胁;主张以军备控制的方式抑制信息武器的扩散。^③ 第二,俄罗斯反对美国及其盟友提出的一些规范主张,如现有的国际法、包括国际人道法对于网络空间的完全适用性等。

截至 2017 年,UN GGE 先后召开了五届会议,俄罗斯提出的规范主张在此过程中仅争取到有限的支持。在 UN GGE 规范成果中得到确认的只有主权原则。2013 年达成的报告确认,“国家主权和源自主权的国际规范和原则适用于国家进行的信通技术活动,以及国家在其领土内对信通技术基础设施的管辖权。”^④

除此以外,无论是俄罗斯对政治安全与社会稳定所面临威胁的关注,还是其关于制定国际公约的提议,都未在 UN GGE 框架内产生任何回响。上述两份报告将关注焦点放在基础设施面临的网络攻击威胁上,并强调制定自愿性规则规

① “Resolution Adopted by the General Assembly, 53/70, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations General Assembly, January 4, 1999, <https://digitallibrary.un.org/record/265311>.

② “Convention on International Information Security,” The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, September 2011, <https://carnegieendowment.org/files/RUSSIAN-DRAFT-CONVENTION-ON-INTERNATIONAL- INFORMATION-SECURITY.pdf>.

③ 更详细的分析参见:Keir Giles, “Russia’s Public Stance on Cyberspace Issues,” 2012 4th International Conference on Cyber Conflict, https://ccdcoe.org/uploads/2015/04/CyCon_2012_book_web_sisu.indd_.pdf。

④ 参见该报告的官方中文版:《从国际安全的角度来看信息和电信领域发展的政府专家组的报告》,<https://digitallibrary.un.org/record/753055>。

范的必要性。^① 这些实际上都是美国及其盟友极力倡导的内容。

而从俄罗斯反对的规范主张来看,直至第五届 UN GGE 谈判破裂,现有国际法究竟应如何适用于网络空间,是持续引发争议、未达成任何共识的议题。不过俄罗斯对此提出的反对意见仅得到古巴、伊朗等少数几个国家的明确支持,在数量上稍逊一筹。

在这样的情况下,如果 UN GGE 仍是唯一就网络安全规范问题展开讨论的机制,那么可以预见的是,围绕国际法适用性的争论将持续下去。同时,鉴于以自愿性规则来规范应对基础设施所面临的网络攻击威胁的协商路径业已固定,俄罗斯方面将制定国际公约以应对信息安全威胁的主张纳入讨论议程的概率相对较小。

2016 年启动的第五届 UN GGE 未能如期在次年达成共识性报告并将其提交至联合国大会。这一结果引发了广泛的关注,各方普遍认为大国间的政治博弈阻碍了网络安全国际规范的制定,在一种悲观失望的情绪下,UN GGE 作为当时唯一承担规范制定任务的多边机制,在有效性方面受到了质疑。^② 实际上,早在 UN GGE 运作期间,其制度安排的合理性便已受到不少国家质疑。

UN GGE 是一个严格限制参与者数量的机制,从第一届到第五届,成员国仅从 15 个增长至 25 个。而随着全球范围内各方越来越关注网络安全议题,期望参与规范讨论和制定进程的国家显然远超这一数目。资料显示,第五届 UN GGE 召集过程中,三倍于实际成员国数量的国家表达了参与其中的愿望。^③ UN GGE

① “Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations General Assembly, A/70/174, July 22, 2015, <https://digitallibrary.un.org/record/799853>.

② Fosca D'Incau and Stefan Soesanto, “The UN GGE Is Dead; Time to Fall Forward”, European Council on Foreign Relations, August 15, 2017, https://ecfr.eu/article/commentary_time_to_fall_forward_on_cyber_governance/; Alex Grigsby, “The End of Cyber Norms”, *Survival*, Vol. 59, No. 6, 2017, pp. 109 ~ 122; Eneken Tikk and Mika Kerttunen, “The Alleged Demise of the UN GGE: An Autopsy and Eulogy”, Cyber Policy Institute, 2017, <https://cpi.ee/wp-content/uploads/2017/12/2017-Tikk-Kerttunen-Demise-of-the-UN-GGE-2017-12-17-ET.pdf>; Anders Henriksen, “The End of the Road for the UN GGE Process: The Future Regulation of Cyberspace”, *Journal of Cybersecurity*, Vol. 5, No. 1, 2019, pp. 1 ~ 9.

③ Tim Maurer, “A Dose of Realism: The Contestation and Politics of Cyber Norms,” *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 12, 2020, p. 292.

成员国范围的相对封闭性受到批评。这些质疑的声音一方面为创立新机制承担网络安全规范制定的任务提供了契机,另一方面也框定了新机制的制度安排方向。无法满足众多国家参与规范制定愿望的新机制,无疑将备受批评。

同时,鉴于其他领域议题成功运行开放式工作组的经验,各国对于 OEWG 这一机制形态不仅不陌生,而且可能因成功的经验而持有乐观期待。此前,在《武器贸易条约》与《禁止核武器条约》达成与生效的过程中,联合国开放式工作组都曾在其中扮演过重要角色。

2009 年旨在讨论达成《武器贸易条约》可行性方案的开放式工作组曾在其向联合国大会提交的报告中表示支持通过采取国际行动来解决常规武器贸易中存在的问题。^① 英国等希望形成条约的国家正是抓住了开放式工作组报告中的这一点,将报告中未界定具体内涵的“国际行动”解释为正式的谈判进程。在这些国家的推动之下,联合国开启了以形成条约为目标的谈判进程。《武器贸易条约》最终于 2013 年得以通过。^② 类似地,2016 年的核裁军开放式工作组讨论了“为建立并保持一个无核武器世界所需议定的具体有效的法律措施、法律条款和规范”,^③并在达成的报告中确认,有关次年在联合国大会启动正式谈判制定禁核条约的提议在工作组中得到了广泛的支持。^④ 支持制定禁核条约的国家得以顺利地在联合国框架下启动正式的条约谈判进程,进而推动了 2017 年联合国大会通过《禁止核武器条约》。

然而俄罗斯在网络安全规范制定中所具备的条件和面临的境况与上述两个开放式工作组并不相同。致力于达成《武器贸易条约》以及有意制定《禁止核武

^① “Report of the Open-ended Working Group Towards an Arms Trade Treaty: Establishing Common International Standards for the Import, Export and Transfer of Conventional Arms,” United Nations General Assembly, July 20, 2009, p. 6, <https://undocs.org/A/AC.277/2009/1>.

^② Jo Adamson and Guy Pollard, “The Arms Trade Treaty: Making a Difference,” in Verification & Implementation: A Biennial Collection of Analysis on International Agreements for Security and Development, VERTIC, 2015, p. 151, <http://www.vertic.org/media/assets/Publications/Verification%20and%20Implementation%202015.pdf>.

^③ 《2015 年 12 月 7 日大会决议,70/33,推进多边核裁军谈判》, <https://digitallibrary.un.org/record/814878?ln=en>。

^④ “Report of the Open-ended Working Group Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations,” Fissile Materials, 2016, <https://fissilematerials.org/library/un16a.pdf>.

器条约》的国家在启动开放式工作组之前,都已通过各种动员方式争取了一百多个国家对其主张的支持。这正是开放式工作组在成果报告中形成有利于条约支持者一方结论的前提条件。因此,它们同俄罗斯推动成立 OEWG 的使命目标设定存在明显的不同。联大决议在决定召集前两个工作组时,设定的使命直接包含了形成《武器贸易条约》或《禁止核武器条约》的目标。因而支持上述目标的国家可以根据相关表述将议程引向对条约可行性的讨论。相比之下,联大第 73/27 号决议为 OEWG 设定的任务使命仅涉及进一步制定负责任国家行为规范等内容,与 UN GGE 被赋予的任务使命几乎没有任何差别;且与俄罗斯所期望的制定信息安全国际公约等目标之间的联系十分松散。

在规范主张已累积的支持有限的情况下,OEWG 的制度安排并不能够显著提升俄罗斯提出的规范主张进入规范成果文本的机会。其一,从参与机制的国家范围看,此前按照地缘分配名额的 UN GGE 并未将俄罗斯的支持者尽数排除在外。古巴等与俄罗斯持相近立场的国家实际上也曾参与过 UN GGE。而 OEWG 虽然向所有国家开放,但这也意味着美国及其盟友可以将更多立场相同的国家引入谈判进程。因此对于俄罗斯而言,这两个机制之间的实际差异并不大。其二,这两个机制的基本决策方式相同,都是以所有参与方达成共识,即其中没有任何一个国家明确表达反对,作为工作组最终向联合国大会提交报告的前提条件。因此在 OEWG 的谈判过程中,美国及其盟友完全有可能以拒绝表达同意的方式阻止俄罗斯将其主张引入 OEWG 报告。这意味着俄罗斯在提议设立 OEWG 时很难对谈判前景做出较为明确的预判。其三,OEWG 在机制设置上涵盖了同多利益相关方的对话。这是此前联合国框架下其他此类开放式工作组的一贯特征。俄罗斯选择将此类机制引入信息安全领域,就必须全盘接受包括与多利益相关方对话在内的机制要素。但这显然对于美国及其盟友更有利。一直以来,美国及其盟友就主张以多利益相关方的模式治理网络空间。因为它们能够借助互联网产业及非政府组织发展水平上的优势,支撑自己在全球网络空间

中的主导地位。^①因此,对俄罗斯而言,它在这一新机制中实现自身规范目标的可能性,未必明显大于它在UN GGE中的机会。

在推动成立 OEWG 的过程中,俄罗斯有意识地将自己塑造为包容开放的规范制定进程的“引领者”。对于在 UN GGE 之外另行建立 OEWG,俄罗斯提出的理由主要是后者具有开放性。在为第 73/27 号决议草案投票时,俄罗斯将 UN GGE 此前达成的报告称为“俱乐部协议”,^②强调那是在一个俱乐部小圈子内达成的、排除了更广泛的声音和意见的文件;进而否认既有的规范成果能够代表整个国际社会对信息安全的诉求和主张。与此同时,俄罗斯表示,所有的国家都有权通过联合国的平台参与到对国际信息安全问题的讨论中,并对决策产生影响。每一个声音都是重要的,都应当得到关注。^③ OEWG 由此被俄罗斯界定为一个更为包容的、开放的、民主的机制。

表 2 UN GGE 与 OEWG 基本特征对比

	UN GGE	OEWG
启动时间	2004 年启动第一届 UN GGE	2019 年启动 OEWG
成员范围	第六届 UN GGE(2019~2021)有 25 个成员国	向所有国家开放
咨询对象	区域性政府间国际组织	企业及非政府组织
透明度	谈判过程不公开	谈判过程对外公开
决策方式	以所有成员国达成共识为前提	
成果形式	形成共识性报告并向联合国大会提交	

图表来源:笔者自制。^④

① 沈逸:《全球网络空间治理原则之争与中国的战略选择》,《外交评论》2015 年第 2 期,第 65~79 页。

② “First Committee Approves 27 Texts, including 2 Proposing New Groups to Develop Rules for States on Responsible Cyberspace Conduct”, United Nations, November 8, 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/gadis3619.doc.htm>.

③ Ibid.

④ 更细致的比较分析参见:“UN GGE and OEWG,” Digital Watch Observatory, <https://dig.watch/processes/un-gge/>。

不仅如此,俄罗斯还强调了创立 OEWG 不是一般意义上的成员范围扩大。即使俄罗斯自己是 UN GGE 的参与者,它仍然将其称作一个由美国主导的机制,^①并声称任何机制若试图将部分国家排除在外,本质上都是西方国家将它们所不同意的观点排除在外,却要给人以该机制具有包容性的错觉。^② OEWG 的开放性背后的意旨在于打破现有机制为西方国家所主导的局面,从而使更多的非西方国家得以参与到对国际规范的讨论和决策中。在一份关于 OEWG 的立场声明中,俄罗斯特别提到,发达国家在信息通信技术领域采取的所谓新殖民主义政策导致了限制发展中国家自我保护能力的效果,并表示需要通过所有国家共同参与讨论的方式来解决这一问题。^③

由此可见,俄罗斯有意通过直接迎合有关 UN GGE 制度安排合理性的质疑,同美国维护“俱乐部协议”的形象进行对比,将自己塑造为一个开放、民主的规范谈判进程的支持者与赞助者。

总之,UN GGE 陷入危机为创立新机制提供了契机,而众多国家对于 UN GGE 制度安排的不满、以及其他议题领域开放式工作组的成功运行,为俄罗斯框定了新机制的创立方向。但俄罗斯的规范主张所能获得的支持较为有限,OEWG 的制度安排无法为其影响规范制定结果提供更多保障。在这样的情况下,俄罗斯推动成立 OEWG,收益预期主要是通过塑造包容开放的规范谈判进程的“引领者”形象,争取更多国家对其扮演该角色的支持。

① “Press Release on the Results of the Vote in the First Committee of the UN General Assembly on Draft Resolutions on International Information Security,” The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, November 11, 2019, https://www.mid.ru/en/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoyRUj/content/id/3894872.

② “First Committee Approves 27 Texts, including 2 Proposing New Groups to Develop Rules for States on Responsible Cyberspace Conduct”, United Nations, November 8, 2018.

③ “Statement by Amb. Andrey Krutskikh, Special Representative of the President of the Russian Federation for International Cooperation in the Field of Information Security at the First Session of the UN Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, June 2019, <http://statements.unmeetings.org/media2/21995599/russian-federation-oewg-icts-3-june-eng.pdf>.

三、OEWG 的运行与竞争双方影响力的消长

俄罗斯决定推动成立 OEWG 时的收益点主要是通过角色形象塑造获得政治资本,在 OEWG 运行的过程中,为维持这一收益,俄方对于该机制能否顺利运行的关注实质上超出了对于自己的规范主张能否获得更多认可的关注。俄罗斯因此限制了自身在规范倡导及动员方面的表现。美国的盟友则一方面与俄罗斯竞争“引领者”的角色,另一方面积极动员志同道合的国家与非国家行为体,提升规范倡议在实践中的影响力。由此,俄罗斯通过塑造“引领者”的形象而获取的影响力不仅较为脆弱,而且难以与其竞争对手通过充分动员所获取的影响力相抗衡。双方在规范制定进程中的影响力呈现出不利于俄罗斯的此消彼长之势。因此本文通过观察 OEWG 的运行进程及各方在其中的具体参与和表态,分析这一影响力的消长之势是如何发生的。

(一) “引领者”的自我限制——俄罗斯参与 OEWG 的路径

决定成立 OEWG 的联大第 73/27 号决议中包含了俄罗斯的相关规范主张。主要包括,一是提出各国既有与干预其内政的虚假信息斗争的权利,也有放弃旨在干预他国内政的敌对宣传的义务。这点反映了俄罗斯对信息安全问题一贯的关注。二是关于网络归因问题,即追踪和识别发动网络攻击的行为体并予以公开谴责的行为。决议文本提出,若仅有表明网络攻击由一国领土内发出的技术证据,并不足以确认该国应为该网络攻击负责。^① 这点反映了俄罗斯在多次被美国及其盟友指责为应为网络攻击事件负责后,对于自己所受指责的不满。

^① “Resolution Adopted by the General Assembly on 5 December 2018, 73/27, Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations General Assembly, December 11, 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/418/04/PDF/N1841804.pdf?OpenElement>.



图 1 2019 ~ 2021 年 OEWG 时间线

图表来源：笔者根据 OEWG 运作进程整理。

这些规范主张也由此成为美国及其盟友投票反对该决议的重要理由。美国为其所投反对票所提供的解释即是，俄罗斯提交的决议草案中包含了一系列对于许多国家而言不可接受的规范主张。^① 澳大利亚也表示，俄罗斯提交的决议草案中包含了不少尚未获得共识的内容。加拿大则声称该草案选择性地引用了 UN GGE 报告的内容，并曲解了其内涵。^②

此后，在 OEWG 正式运行之初加拿大、澳大利亚、荷兰、英国等积极提交工作文件，陈述各自的规范主张时，俄罗斯反而并未提交此类工作文件。俄方的表态首见于 2019 年 9 月召开的 OEWG 第一次重大会议。但俄罗斯仍未在这一表态中阐述自己的规范立场，而是将重点放在 OEWG 应如何在尽可能短的时间内完

^① “First Committee Approves 27 Texts, including 2 Proposing New Groups to Develop Rules for States on Responsible Cyberspace Conduct”, United Nations, November 8, 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/gadis3619.doc.htm>.

^② Ibid.

成报告。俄罗斯表示,工作组只有非常有限的时间来撰写作为最终成果的报告。为了达成这一目标,应当以一种折中的方式,形成一份基于现有共识的报告,而不应提出激进的、带有偏见的规范主张。^①但这种折中主义的态度尽管或能限制其竞争对手提出的规范主张,但同时也会产生自我限制的效果。相比使自己的规范主张获得更多支持,俄罗斯更关注 OEWG 能否按期形成报告,重心的偏向由此可见一斑。

而直至 2020 年 3 月及 5 月先后形成“最初版预备草案”与“修改版预备草案”时,各方才看到俄罗斯对于其规范主张的表述。针对这两版报告草案,俄罗斯提出,其中缺少了关于制定具有法律约束力的行为规范的可能性的必要讨论。^②这一观点与俄方此前提议制定“国际信息安全公约”的立场是一致的,但这时俄方并未详细阐述这种“具有法律约束力的行为规范”的具体内容。俄罗斯方面的意见更多指向美国及其盟友提出的规范主张。内容包括现有国际法对于网络空间的完全适用性、对国际人道法的强调、美方关于网络归因的主张、对人权及性别平等议题的讨论,以及对于多利益相关方路径的重要性的强调等。俄罗斯对上述体现在报告草案中的规范主张均表达了反对立场。^③在提出这些意见的同时,俄罗斯再次以相当大的篇幅对 OEWG 形成报告的进度表达其关切与顾虑。

此外,2020 年春季全球范围内新冠疫情的暴发导致担任主席的瑞士宣布推迟第三次重大会议。俄罗斯明确反对这一决定,认为应当遵循既定的时间安排。

① “Statement by the Special Representative of the President of the Russian Federation on International Cooperation on Information Security, Ambassador-at-Large A. V. Krutskikh at the Second Session of the UN Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/other/icts/oewg/statements/9Sept_Russia.pdf.

② “Commentary of the Russian Federation on the Initial ‘Pre-Draft’ of the Final Report of the United Nations Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, April 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/russian-commentary-on-oweg-zero-draft-report-eng.pdf>.

③ “Commentary of the Russian Federation on the Initial ‘Pre-Draft’ of the Final Report of the United Nations Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security” United Nations, April 2020. “Statement by the Representative of the Russian Federation at the Online Discussion of the Second ‘Pre-Draft’ of the Final Report of the UN Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/other/icts/oewg/documents/Russia_15June.pdf.

俄罗斯还表示,如果不尽快完成报告起草工作,OEWG 将很可能像此前的第五届 UN GGE 一样,陷入过多的“哲学性的讨论”而无法形成最终报告。俄罗斯还提议由联合国秘书处明确最终报告页数的上限。^① 这些意见和提议,都反映了俄罗斯对 OEWG 有可能因议程的延迟和无休止的争论而无法按期完成其使命的焦虑。

2020 年 7 月,俄罗斯向 OEWG 提交了一份“以达成共识为目标的报告草案”,^② 试图以此加速报告起草的进度。尽管 OEWG 当时已经发布“修改版预备草案”,俄罗斯实际上却期望它所提交的报告草案可以替代此前的预备草案成为接下来各方讨论和形成最终报告的基础。相比包含了多达 74 条内容的“修改版预备草案”,俄方提交的报告草案仅包含 47 条内容。

对急于达成最终报告的俄罗斯而言,报告草案愈是冗长,就可能涵盖愈多的可供各方继续讨论的要点,从而加大最终达成共识性报告的难度,所需耗费的时间也愈多。而在具体内容上,俄方提交的报告草案也涉及应制定具有法律约束力的行为规范。但除此之外,几乎难以找到任何明确反映俄方规范主张的内容,只是同时删去了美国及其盟友关于现有国际法的完全适用性等诸多方面的主张。^③

2020 年底,俄罗斯又推动联合国大会通过了关于自 2021 年起召集新一届 OEWG 的决议,以确保这一机制能够延续下去。2021 年 1 月,OEWG 在“修改版预备草案”的基础上形成“零号草案”,其中却并未提及这一决议及新一届 OEWG。俄罗斯对此极为不满,将其称为“零号草案”最严重的缺陷。^④ 对俄罗斯

① “Statement by the Representative of the Russian Federation at the Online Discussion of the Second ‘Pre-Draft’ of the Final Report of the UN Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, Jun 15, 2020.

② “Draft Report of the OEWG on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Revised Consensus-Aimed Draft Report of the OEWG Tabled by the Russian Federation,” United Nations, February 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/RF-Revised-consensus-aimed-OEWG-draft-report-ENG.pdf>.

③ Ibid.

④ “Commentary of the Russian Federation on the Zero Draft Report of the Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, February 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/Russian-commentary-on-the-OEWG-zero-draft-report-ENG.pdf>.

而言,首届 OEWG 最终报告中确认新一届 OEWG 的召开,可为该机制的延续提供进一步的制度保障。

此外,针对“零号草案”,俄罗斯再次表达了对缩减报告篇幅的期望。俄方明确提出应将报告聚焦于各方已达成共识的内容,而将存在分歧的各种观点排除在外,留待下一届 OEWG 继续讨论。^① 俄罗斯也借此机会继续推广其半年前提出的那份“以达成共识为目标的报告草案”,表示该草案符合俄方“聚焦于已形成的共识、排除争议性观点”的要求。俄罗斯还极力反对继续推迟第三次重大会议,认为这将扰乱联合国框架下讨论有关信息安全问题的进程。^② 俄方还直接从政治博弈的角度解读部分国家有关推迟议程的主张,宣称这些国家根本就缺乏推动 OEWG 成功完成使命的意愿,它们应当为推迟议程后出现的失败负责。^③

在俄罗斯的力推之下,OEWG 于 2021 年 3 月完成并发布最终报告,从而在第 75 届联大召开的时间内按原计划将最终报告提交至联合国大会。对于担忧 OEWG 无法按时完成任务使命、乃至谈判破裂的俄罗斯而言,这应是一个理想的结果。

不仅如此,最终报告呈现出来的形态,也在一定的意义上符合俄罗斯的设计。此前各版本报告草案中大量未能取得共识的规范主张,大多未能进入最终报告。而作为弥补,负责起草报告的主席国瑞士收集了各国提出的那些可能引发争议的规范提议,单独整理成另一份报告,以明示这些提议尚未获得共识。^④

① “Statement by Dr. Vladimir Shin, Deputy Director, Department of International Information Security, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Online-consultations of the Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, February 18, 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/Russian-Federation-statement-at-informal-OEWG-session-18.02.2021.pdf>.

② Ibid.

③ “Statement by Ambassador Andrey Krutskikh, Special Representative of the President of the Russian Federation for International Cooperation in the Field of Information Security, Director of the Department of International Information Security of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Online-consultations of the Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, February 22, 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/Russian-Federation-statement-at-informal-OEWG-session-22.02.2021.pdf>.

④ “Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Chair’s Summary,” United Nations General Assembly, March 10, 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Chairs-Summary-A-AC.290-2021-CRP.3-technical-reissue.pdf>.

此外,最终报告还明确地提及即将召开的新一届 OEWG,称各国将在联合国的框架下继续以包容、透明的方式讨论相关议题。^①这也满足了俄方的诉求。

而就规范内容而言,最终报告提及了制定具有法律约束力的标准的可能性,但同时也表示这并非所有国家都同意的主张。除此以外,报告中少有明确反映俄方规范主张的内容,包括前述第 73/27 号决议中包含的规范主张,即关于保护内政免于信息武器干预的权利与义务,以及对于网络归因的异议,都未进入最终报告。

另一方面,美国及其盟友的各项主张中较为敏感的内容,如包括国际人道法在内的现有国际法、对于网络空间的完全适用性等,被最终报告排除在外。不过其他一些规范主张,包括对于网络空间性别平等问题的关注、对多利益相关方模式重要性的强调等,则成为最终报告的一部分。^②

综上,在参与 OEWG 的过程中,俄罗斯将这一开放型机制能否按期形成报告、完成任务使命,以及其延续能否得到保障视作优先关注的问题。它虽然提出了制定具有法律约束力的规范标准等主张,并始终反对美国及其盟友的一些规范主张,但只要规范上的争议有导致 OEWG 的延期或失败的可能,争议的重要性都将让位于那些确保该机制能够顺利产出形式上的规范成果的决策。基于这一逻辑,俄罗斯并未十分坚持其规范主张并为自己争取了更多的支持。纵观俄罗斯发表的意见,它甚至没有详细阐述自己所持的各项规范主张。虽然俄方推动 OEWG 尽快完成报告的行动起到了将美国及其盟友的部分敏感主张排除在最终规范成果之外的效果,但并未坚决反对敏感度稍低的规范主张,从而使其在最终报告中得以保留。

(二)“引领者”面临的挑战

美国及其盟友尽管最初反对成立 OEWG,但在该开放型机制建立之后还是选择参与其中。美国对此的解释是它同盟友欢迎这类同其他国家就国际网络安全

^① “Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Final Substantive Report,” United Nations General Assembly, March 10, 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-report-A-AC.290-2021-CRP.2.pdf>.

^② Ibid.

全议题进行对话的机会。^① 这看似与投反对票自相矛盾的立场实际上反映了美方不愿将制定规则规范的机会和权力完全留给竞争对手的心态。

美国及其盟友甚至对 OEWG 的合法性与价值表达了肯定。例如在一份提交至 OEWG 的意见中,英国表示 OEWG 所具有的开放性与包容性已经受到了广泛的欢迎;^②在另一份评议文件中,英国再度肯定了 OEWG 的包容性特质及其所展开讨论的重要性,并表示不愿意在 OEWG 与 UN GGE 之间进行排序,而是希望强化这两个机制之间的互补性。^③ 同俄罗斯之间的声誉形象之争可以解释它们采取的这种态度。当俄罗斯通过推动成立 OEWG 在声誉形象上获得收益时,作为其竞争对手的美欧国家同样期望向国际社会展示自己对包容开放的规范制定进程的支持。

另一方面,俄罗斯自我塑造的“引领者”角色则受到了直接的质疑与批评。在俄罗斯提交“以达成共识为目标的报告草案”之后,澳大利亚表示最终报告必须是汇集各国观点立场的一份成果,而非由俄罗斯一国主导。澳大利亚还进一步宣称,俄罗斯在言辞上强调聚焦共识的必要性,但它针对“零号草案”提出的评论意见却显然是无法获得普遍支持的观点主张,可见其言行不一。^④ 日本则以相对隐晦的表述方式从类似角度对俄罗斯进行了批评。^⑤

在参与 OEWG 的过程中,以欧洲国家为主体的部分国家逐渐形成了在网络 安全领域建立一个新的包容性机制,从而同时取代 OEWG 及 UN GGE 的想法。

① Michele Markoff, “Explanation of Position at the Conclusion of the UN Open-Ended Working Group,” United Nations Mission to the United Nations, March 12, 2021, <https://usun.usmission.gov/explanation-of-position-at-the-conclusion-of-the-un-open-ended-working-group/>.

② “Contribution by United Kingdom to the Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, February 2020, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/03/20200303-uk-national-contribution-oewg2.pdf>.

③ “UK Response to Chair’s Initial ‘Pre-draft’ of the Report of the OEWG on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, April 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/20200415-oewg-predraft-uk.pdf>.

④ “Australia’s Statement on the OEWG Zero Draft,” United Nations, February 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Australian-Statement-on-the-OEWG-Zero-Draft.pdf>.

⑤ “Statement by Mr. Akahori Takeshi, Ambassador for United Nations Affairs and Cyber Policy of the Ministry of Foreign Affairs of Japan, on the Occasion of the Informal Virtual Meeting of the OEWG on ICTs,” United Nations, March 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Japan-contribution-OEWG-informal-virtual-meeting-statement.pdf>.

2020 年 10 月,英国、法国等 40 个国家正式发布有关建立“在网络空间推动负责任国家行为的行动纲领”的提议,并在 OEWG 报告起草过程中积极推介该提议,以期在最终报告中得到认可。该提议明确表示,联合国框架下两个机制并行的状态不仅是冗余的,而且可能产生负面作用。现在是时候超越这一分歧状态,在 UN GGE 及 OEWG 既有成果的基础上建立一个长期的、包容的、能够取得实质性进展的机制。^① 其“行动纲领”的设想以包容性与开放性为标签,设计了一个像 OEWG 一样向所有国家开放的、并且与多利益相关方保持密切互动关系的机制。俄罗斯以包容开放的特征标榜 OEWG 相对于 UN GGE 而言的独特性与优势。提议建立“行动纲领”的国家则通过为设想中的新机制贴上同样的标签,从实质上否认了 OEWG 的独特性。这也是为什么俄罗斯反对在 OEWG 的最终报告中提及上述新机制的设想和倡议。俄罗斯表示,关于“行动纲领”的建议将会导致机制的重叠与冗余。^② 这实际上反映了俄罗斯在其作为包容开放的规范制定进程“引领者”的角色面临竞争时所产生的焦虑心态。

不仅如此,美国及其盟友通过动员为自身规范主张寻求支持者的积极行动同俄罗斯的沉寂形成了鲜明对比。这些国家自 OEWG 启动之初就有意识地引导议程设置。一方面,美国及其盟友试图使议程由新规范的制定转向既有规范的落实。它们反复强调,UN GGE 此前制定的规范已足以应对信息通信技术的使用给国际安全带来的威胁,现阶段的重点应转向对现有规范的履行与落实。例如在“最初版预备草案”形成之前,英国就已强调,在全球范围内落实现有的规范是增进网络空间稳定性的起点。现阶段还不需要额外提出新的规范,否则将使现

^① “The Future of Discussion on ICTs and Cyberspace at the UN, Updated Version: 10/30/2020”, United Nations, October 2020, https://ceipfiles.s3.amazonaws.com/pdf/CyberNorms/UNGGE/Joint+Proposal_+The+Future+of+Discussions+on+ICTs+and+Cyberspace+at+the+UN.pdf.

^② “Commentary of the Russian Federation on the Zero Draft Report of the Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, February 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/Russian-commentary-on-the-OEWG-zero-draft-report-ENG.pdf>.

有规范的落实面临挑战。^① 新西兰则强调,落实 UN GGE 提出的负责任国家行为规范,是 OEWG 可以取得的最务实、也最有可能实现的成果。^② 英国、加拿大等国还为此向 OEWG 提交了详细阐述本国如何落实 UN GGE 此前已提出的负责任行为规范的工作文件。^③ 这在本质上是压缩制定新规范的空间,并将任何讨论都回溯至 UN GGE 已提出的规范建议。相关做法从根本上取消任何符合俄罗斯等国诉求的规范主张进入议程并为最终的规范成果所接纳的可能性。另一方面,这些国家尽管强调落实既有规范的重要性,事实上仍在继续引入新的规范理念与主张。例如加拿大积极倡导将性别平等的理念引入网络安全议题,推动对性别数字鸿沟等问题的关注,并为此提交了两份由相关领域专家学者撰写的讨论网络空间性别平等问题的分析文章并提出了相应的建议。^④ 荷兰则将由全球网络空间稳定委员会发布的包含 8 条规范建议在内的“推进网络稳定”报告提交给 OEWG,并积极推动其中的部分规范建议如保护“互联网公共核心”进入讨论议程。

美国及其盟友不仅在针对报告草案进行评论时阐述这些观点,还积极动员参与 OEWG 的国家和非国家行为体,旨在提升这些主张的影响力。它们的一种主要动员方式便是在既定的会议议程之外自行召集并组织向国家和非国家行为体开放的咨询与讨论活动,将落实既有规范等问题设置为核心讨论议题。这一

① “Contribution by United Kingdom to the Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security”, United Nations, February 2020, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/03/20200303-uk-national-contribution-oewg2.pdf>.

② “Position Paper on New Zealand’s Participation in the February 2020 Session of the 2019-2020 Open Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” United Nations, February 2020, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/02/nz-position-paper-on-oewg.pdf>.

③ “Non-Paper on Efforts to Implement Norms of Responsible State Behaviour in Cyberspace, as Agreed in UN Group of Government Expert Reports of 2010, 2013 and 2015, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, United Nations, September 2019, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/uk-un-norms-non-paper-oewg-submission-final.pdf>; “Canada’s Implementation of the 2015 GGE Norms”, United Nations, November 2019, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/canada-implementation-2015-gge-norms-nov-16-en.pdf>.

④ Sarah Shoker, “Making Gender Visible in Digital ICTs and International Security,” United Nations, April 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/commissioned-research-on-gender-and-cyber-report-by-sarah-shoker.pdf>; Deborah Brown and Allison Pytlak, “Why Gender Matters in International Cyber Security,” United Nations, April 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/commissioned-research-brown-and-pyt-lak.pdf>.

做法旨在聚拢更多的行为体深入讨论相关议题并交换观点,进而在此基础上形成可提交至 OEWG 的成果。

2020 年底,加拿大、微软公司等多方联合组织召开了名为“让我们讨论网络”的非正式多利益相关方对话会。这并非 OEWG 官方组织的活动,而是在 2020 年全年都未能召开面向非国家行为体的咨询会的背景下,由相关国家和企业自行组织的活动,旨在征集非政府的利益相关方对于“预备草案”的意见,并为国家与非政府组织加强对话创造机会。^① 尽管并未明确限定参与国范围,该活动讨论的方向及由此产生的意见建议大多仍围绕美国及其盟友提出的规范主张展开。例如以负责任国家行为规范为主题的分论坛形成的文件建议包括应优先考虑既有规范的落实,用以支持规范落实的机制应为多利益相关方的参与提供制度化的保障等。另一分论坛以网络安全领域的性别平等问题为主题,讨论了在 OEWG 的平台上关注并解决该问题的路径。^② 澳大利亚曾以公开咨询的方式,邀请一些非政府组织和互联网企业就具体如何落实既有规范的议题征集最佳实践方案和相关建议,并在事后将相关内容整合成文件提交 OEWG。^③ 除此之外,部分国家还提议对各国落实既有规范的情况进行调查。为此联合设计的调查问卷涉及与落实既有规范相关的各种具体问题。^④ 加拿大则在征集部分国家与多利益相关

① “Informal Multi-Stakeholder Cyber Dialogue, Summary Report,” United Nations, December 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/12/informal-ms-dialogue-series-summary-report-final.pdf>.

② Ibid.

③ “Public Consultation: Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security at the United Nations,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, November 2019, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/public-consultation-responsible-state-behaviour-in-cyberspace-in-the-context-of-international-security-at-the-united-nations.pdf>.

④ “Joint Proposal: National Survey of Implementation of United Nations General Assembly Resolution 70/237,” United Nations, December 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/12/updated-december-2020-draft-v02-joint-oewg-proposal-survey-national-implementation.pdf>; “Updated Joint Proposal: National Survey of Implementation of United Nations General Assembly Resolution 70/237, in Response to Zero Draft OEWG Report,” United Nations, February 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/Joint-Proposal-Survey-of-National-Implementation-FINAL-REV-3-.pdf>.

方意见的基础上,先后提交了两份关于如何落实规范的指导意见。^① 可以发现,澳大利亚、加拿大等国不再只是按照 OEWG 设置的会议和报告起草进度参与讨论和规范制定,而是尽可能地利用该机制提供的平台,以灵活的、超出常规会议议程的方式对国家和非国家行为体进行动员。

这些动员对于提升美国及其盟友的规范主张在实践中的影响力作用明显。以网络安全领域的性别平等问题为例,在 OEWG 完成最终报告之后,对于该问题的讨论继续在更广泛的范围内展开,所得到的关注远甚于 OEWG 开始之前的状况。例如在德国、爱尔兰、挪威等国的支持下,基于对互联网企业、学界及非政府组织专业人士的广泛咨询,联合国裁军研究所发布了一份讨论网络安全领域的性别问题及应对措施的报告。^② 而多家互联网企业也纷纷阐述本公司为提升女性在网络安全事业中的参与度、解决网络安全领域的性别平等问题采取的措施。其中包括鼓励女性参与网络安全工作,对雇佣及管理政策中的性别歧视问题进行审查等。这些企业也进一步从业界的角度讨论如何在实践中更好地应对这一问题。^③

从中长期来看,美国及其盟友的规范主张在实践中获得的影响力,或有可能反映到规范制定结果中,并最终左右规范制定的结果。新一届 OEWG 已于 2021 年底正式启动。2021 年 12 月,OEWG 已收到 7 份来自相关国家的立场文件和 3 份来自非国家行为体的意见建议。^④ 加拿大及国际妇女争取和平与自由联盟提

① “Proposed Norm Guidance Text to Include in Para 41,” United Nations, December 2020, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/12/update-1.pdf>; “Proposed Norm Guidance Text to Include in Para 41,” United Nations, February 2021, <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/02/new-updated-norms-guidance-text-feb-11-clean.pdf>.

② Katharine Millar, James Shires, and Tatiana Tropina, “Gender Approaches to Cybersecurity: Design, Defence and Response,” United Nations Institute for Disarmament Research, 2021, <https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/igc-production/5VmjuiWvoa7oVEK1Y2ErHT4HxYMu2IUJ.pdf>.

③ “Overcoming Gender Biases by Empowering Women in Cybersecurity,” Kaspersky, <https://www.kaspersky.com/blog/overcoming-gender-biases/>; Vasu Jakkal, Ann Johnson, and Sara Manning Dawson, “International Women’s Day: How to Support and Grow Women in Cybersecurity,” <https://www.microsoft.com/security/blog/2021/03/08/international-womens-day-how-to-support-and-grow-women-in-cybersecurity/>; Lauren Buitta, “Encouraging Women to Embrace Their Cybersecurity Superpowers,” <https://www.microsoft.com/security/blog/2021/06/25/encouraging-women-to-embrace-their-cybersecurity-superpowers/>.

④ “Documents from the Open-Ended Working Group on ICTs (2021-2025),” Reaching Critical Will, <https://reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/ict/oewg-ii/documents>.

交的文件加大了讨论性别问题的力度；爱沙尼亚和微软公司的立场文件则重点讨论了现有规范如何落实的问题；法国、德国、意大利的立场文件各自阐述了国际法对于网络空间的适用性问题；埃及与法国联合提交的文件则进一步阐述了“行动纲领”的机制设想。可以预计，这些议题和规范主张或将框定新一届 OEWG 的议程方向，甚至对最终的规范成果产生强有力的影响。

结 论

在 UN GGE 面临危机的情况下，俄罗斯力推成立 OEWG，以期以包容开放的方式承担起网络安全国际规范制定的任务。俄罗斯的这一决定本身可以帮助其塑造包容开放的规范制定进程的“引领者”形象，并通过与美国及其盟友的形象对比获取更多国家的认可与支持，从而成为其参与规范制定进程的政治资本。然而在新机制运行的过程中，俄罗斯为了维系该收益，优先关注 OEWG 能否按期完成任务使命，而非自己的规范主张能否得到更多支持。因而一切有可能导致议程延期乃至谈判破裂的行为，包括为自己的规范主张进行动员以获得支持的做法，最终都让位于维护机制顺利运行的目标。同时开放型机制的创立为其竞争对手、也即美国及其盟友创造了动员国家及非国家行为体的空间。尤其是在拥有动员能力的情况下，美国及其盟友借此提升了规范主张在现实实践中的影响力。

本文提出的分析框架确认了国家在不同的条件下利用开放型规范制定机制可获取的不同类型的影响力。实证研究案例则进一步说明了竞争双方通过 OEWG 获取的影响力类型不同对于国家提升在规范制定进程中的影响力所具有的价值意义也有高下之别。双方在影响力对比上因而呈现出对于俄罗斯反而不利的消长之势。

总之，在规范制定进程中，新机制的创立者并非总是真正能够获益于该机制的国家。这与现有研究对于规范倡导者创立新机制以满足规范生成需求的讨论存在差异。

在理想的情况下，新机制的创立者可以既以“引领者”的角色形象获取相应政治资本，同时通过对参与机制的国家和非国家行为体进行积极动员，提升其规范主张在指导现实实践过程中的影响力。若能如此，即使尚未能够直接左右规范制定结果，该国也将能够有效提升在规范制定进程中的影响力。但矛盾的是，正如俄罗斯的情况所示，对于开放型机制的创立者而言，如何在维护机制顺利运行的目标与动员支持的目标之间进行平衡，予以兼顾，很可能是一个难以妥善处理的问题。不仅如此，与竞争对手在动员能力上的对比，对于影响力消长的结果也具有重要意义。

前文提到的旨在讨论负责任太空行为规范的开放式工作组将于2022年正式开始运行，作为其主要推动者的英国未来在参与该机制的过程中如何处理上述问题，效果又如何，将为我们提供一个可与俄罗斯的情况参照对比的案例。